

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**O PLANO REAL E A VULNERABILIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA NA
DÉCADA DE 90**

Teresina-PI
Janeiro – 2003

SUMÁRIO

Introdução	05
1. O Plano Real e o processo de estabilização	08
1.1 O Consenso de Washington	08
1.2 A década de 80 e os primeiros planos de estabilização	08
1.3 Aspectos gerais do plano	11
1.4 A euforia pós-real	12
1.5 O plano real e as crises cambiais externas	14
1.5.1 A crise mexicana	14
1.5.2 A crise asiática	15
1.5.3 A crise russa e o acordo com o FMI	16
1.5.4 As crises externas e a vulnerabilidade	17
1.6 O fim da âncora cambial	17
1.7 A economia pós-desvalorização	18
2. A política cambial	19
3. O processo de privatização	24
3.1 Evolução das privatizações no Brasil	24
3.1.1 A década de 80	24
3.1.2 De 1990 a 1994	24
3.1.3 Governo FHC	25
3.2 As privatizações e o plano real	27
4. Abertura da economia brasileira e o capital externo	32
4.1 O início do processo de abertura	32
4.2 O plano real e a abertura	33
4.3 Governo FHC e o crescimento dos investimentos	33
4.4 Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro	34
4.5 Abertura e vulnerabilidade	36
Conclusão	37
Bibliografia	39

LISTAS DAS TABELAS

Tabela 1. Variação mensal da Inflação (IGP-M) – 1994-2000	13
Tabela 2. Variação mensal das reservas internacionais – 1994-2000.....	15
Tabela 3. Saldo da Balança comercial (FOB) – 1994-2000.....	21
Tabela 4. Variação anual da dívida líquida do setor público – 1994-2000.....	22
Tabela 5. Passivo externo do Brasil – 1993-2000.....	23
Tabela 6. Resultado das privatizações por programas – 1991-2002.....	26
Tabela 7. Resultados acumulados das privatizações – 1990-2002.....	28
Tabela 8. Dívida externa no curto, médio e longo prazo – 1990 – 2000.....	29
Tabela 9. Balanço de pagamentos – 1994-2000.....	30
Tabela 10. Renda de capitais da balança de serviços – 1994-2000.....	30
Tabela 11. Evolução da liberalização tarifária no Brasil – 1990-1995.....	32
Tabela 12. Evolução anual do investimento líquido estrangeiro no Brasil – 1994-2000....	34
Tabela 13. Distribuição dos IDE por macros setores de destino ao Brasil – 1995-2000....	35

LISTA DOS GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolução da taxa de câmbio nominal – 1994-2000	17
Gráfico 2. Evolução anual do PIB brasileiro – 1994-2000	19
Gráfico 3. Evolução anual do PIB per capita – 1990-2000	20
Gráfico 4. Distribuição setorial do PND – 1990-1994	25
Gráfico 5. Receitas anuais das privatizações – 1991-2002	27

RESUMO

A economia brasileira passou por profundas transformações ao longo da década de 90, desde a liberalização comercial iniciada, em 1990, pelo Governo Collor passando pelo processo de estabilização econômica e controle da inflação através do Plano Real, em 1994. A partir daí, ela vivenciou diversas crises nos mercados financeiros internacionais que revelaram a sua vulnerabilidade e o risco que estava correndo ao interliga a estabilidade à sobrevalorização cambial.

O trabalho tem como objetivo analisar a influência que o processo de estabilização econômica (Plano Real) teve sobre a vulnerabilidade externa da economia brasileira, aliado às principais transformações pelas quais o Brasil passou ao longo da década de 90, como o processo de abertura financeira e as privatizações.

Os resultados obtidos diante desse estudo foram: que a estabilidade econômica e o controle da inflação foram assegurados em grande parte por uma política de sobrevalorização cambial e de juros elevados, o que levou a um enorme crescimento do déficit das transações correntes do balanço de pagamentos e no crescimento da dívida provocando assim, um aumento na vulnerabilidade externa da economia brasileira; que as privatizações, segundo o Governo, seriam utilizadas para o abatimento da dívida brasileira, mas o que ocorreu foi que esses recursos acabaram sendo utilizados para equilibrar os déficits das transações correntes; e que o grande fluxo de investimento externo que o Brasil recebeu ao longo desse período, se concentrou nos setores “*non-tradeables*”, que não são exportadores, o que tende a aprofundar os déficits externos.

INTRODUÇÃO

Nos anos 90, a economia brasileira e as demais economias mundiais vivenciaram diversas crises internacionais, a crise mexicana, no fim de 1994, a asiática, em 1997, e a russa, em 1998, que trouxeram à tona a questão da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Segundo Gonçalves (1999), essa vulnerabilidade significa uma baixa capacidade de resistência das economias nacionais diante de pressões, fatores desestabilizadores ou choques externos.

As crises externas expuseram os problemas brasileiros, principalmente a sua vulnerabilidade externa, que teve sua origem na própria política de estabilização do Plano Real, centrada na âncora cambial e nas elevadas taxas de juros, que acabaram por repercutir negativamente nas contas externas brasileiras através do déficit nas transações correntes e no fraco crescimento da economia, haja vista o fraco desempenho do PIB brasileiro nesse período.

Outros fatores que colaboraram com essa vulnerabilidade foram a desnacionalização da economia brasileira, principalmente através das privatizações, e a abertura da economia, através dos intensos fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), que num primeiro momento foram positivos, aliviando as restrições do balanço de pagamentos, mas, posteriormente, ao se dirigirem intensamente aos setores *non-tradeables*¹ provocaram o aumento dessa vulnerabilidade.

Diante desse quadro, o objetivo deste trabalho é analisar os impactos do processo de estabilização (Plano Real) associado à política de âncora cambial, a abertura da economia e as privatizações exerceram sobre a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

¹ Segundo Bacha (1997: 59), setores *non-tradeables* são tipicamente os serviços privados, que não são comercializáveis internacionalmente. Lacerda (2000: 132), considera os setores *non-tradeables* tipicamente os de infra-estrutura, financeiro e serviços em gerais.

A hipótese central do trabalho é que o processo de abertura comercial e financeira, aliado à âncora cambial e às privatizações, constituíram-se na base de sustentação do Plano Real, na manutenção da estabilidade econômica e no controle da inflação, mas também foram responsáveis pelo aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira.

O trabalho foi desenvolvido através da análise do referencial teórico e dos dados coletados, partindo dos antecedentes que englobam o problema para depois se analisar os acontecimentos e a conjuntura econômica que os envolvem chegando assim a conclusões sobre o que se tentou levantar.

O trabalho se apoiou numa literatura sobre o Plano Real e sobre os demais temas abordados, como a abertura, as privatizações, dentre outros temas mais específicos. Houve também um acompanhamento da conjuntura macroeconômica tanto no plano externo quanto no interno.

Os dados e informações utilizados são todos de natureza secundária e foram coletados em órgãos oficiais, como o BNDES e o IPEA, em trabalhos acadêmicos e em periódicos, como a Revista Conjuntura Econômica e a Revista de Economia Política. Tais dados foram apresentados ao longo do texto sob forma de tabelas ou gráficos (como a evolução das taxas de inflação, do PIB, entre outros).

Este estudo está estruturado em quatro capítulos:

O primeiro – O Plano Real e o processo de estabilização – resume os principais fundamentos teóricos do plano, apontando sua origem, o Consenso de Washington e os planos de estabilização anteriores ao Real. Em seguida, discute as crises dos mercados internacionais e seus impactos diante do processo de estabilização da economia, como o fim da âncora cambial.

O segundo capítulo – A política cambial – tem como objetivo demonstrar que a política de estabilização, baseada na âncora cambial e nas elevadas taxas de juros internas,

causou: desequilíbrios macroeconômicos que aumentaram ainda mais a vulnerabilidade da economia brasileira.

O terceiro capítulo – Processo de privatização – visa avaliar a trajetória do processo de privatização bem como os seus resultados e o papel que elas desempenharam na manutenção da estabilidade, além de sua relação com a desnacionalização da economia e com o aumento da vulnerabilidade.

O quarto capítulo – A abertura da economia – discute a evolução do processo de abertura comercial e financeira da economia brasileira e a sua participação na consolidação do Plano, dando ênfase principalmente à questão dos investimentos estrangeiros diretos (IDE), que se intensificaram após o plano, e a contribuição destes para com a vulnerabilidade da economia. A conclusão busca identificar os resultados da interação do Plano Real a essas transformações que marcaram a economia brasileira na década de 1990.

CAPÍTULO 1. O PLANO REAL E O PROCESSO DE ESTABILIZAÇÃO

1.1 O Consenso de Washington

Antes de começar-se a discorrer sobre o Plano Real e suas políticas econômicas é importante voltar um pouco no tempo, mais precisamente a novembro de 1989, quando, na cidade de Washington – EUA –, ocorreu um encontro entre o governo dos Estados Unidos, representantes do BIRD, FMI, BID e economistas latino-americanos, que serviu para reafirmar o amplo consenso sobre as reformas iniciadas ou realizadas na América Latina no final dos anos 80, e ainda não adotadas pelo Brasil, baseadas em políticas macroeconômicas de estabilização, acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

Esse encontro acabou ficando conhecido por “Consenso de Washington”, termo batizado pelo economista John Williamson, e serviu como referência a todos os planos de estabilização adotados na América Latina, inclusive ao Plano Real. Sua principal contribuição, ou sugestão foi no sentido de que esses países reduzissem gastos públicos para ter maior controle orçamentário; que as políticas de estabilização adotassem um regime cambial de dolarização direta ou indireta, geralmente com a sobrevalorização da moeda nacional; que houvesse uma liberalização financeira e comercial, para que os mercados nacionais pudessem inserir-se no contexto internacional; e que esses países realizassem as privatizações dos principais setores de sua economia, tendo em vista maior participação do capital estrangeiro e maior eficiência das empresas nacionais, bem como o abatimento das dívidas desses governos (Filgueiras, 2000:95).

1.2 A década de 80 e os primeiros planos de estabilização

Nos anos 70, os países da periferia do sistema capitalista, incluindo o Brasil, haviam se endividado tomando empréstimos com taxas de juros baixas, graças à grande liquidez que existia no mercado financeiro internacional. No entanto, após o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa de juros americana a partir de 1979, esses países passaram a sofrer pressões cambiais insustentáveis. Além dos elevados déficits comerciais

já existentes, cresceu o montante de juros a ser pago pelos empréstimos já realizados. E, para piorar, desapareceram os recursos financeiros disponíveis até então no mercado internacional, inviabilizando a prática usual de renovação dos empréstimos (Filgueiras, 2000:71).

Um cenário de restrita liquidez e de crescimento das despesas com os juros levou a uma fragilização do balanço de pagamentos brasileiro, dando início à “crise da dívida externa”, que marcou toda a década de 80 e adentrou os anos 90.

Nessa nova conjuntura, o FMI “entra em cena” intermediando acordos político-econômicos bastante rígidos para os países endividados, sendo que as receitas recomendadas a esses países foram baseadas na redução da demanda interna, principalmente os gastos do governo, possibilitando, assim, em decorrência da queda da atividade econômica, uma diminuição das importações. Isso foi feito através do controle das necessidades de financiamento do setor público e da elevação da taxa de juros. (Filgueiras, 2000:73).

A política econômica ortodoxa recomendada pelo FMI e adotada pelo governo brasileiro, no início dos anos 80, de redução da demanda interna causou impactos negativos sobre a atividade econômica, o emprego e a renda, além de grande instabilidade inflacionária.

Essa situação deu origem a diversos planos de estabilização, de caráter heterodoxo, a partir da segunda metade da década de 80, a começar pelo Plano Cruzado, em 1986. Os elaboradores do Plano Cruzado identificaram que a inflação brasileira constituía-se em uma inflação de caráter inercial, pois a inflação corrente seria determinada pela inflação passada. No dia 28.02.1986, o Governo Sarney anunciou o Plano Cruzado sob forma de um choque heterodoxo. Criou-se uma nova moeda, o Cruzado (com conversibilidade de Cr\$ 1.000,00 = Cz\$ 1,00), e decretou-se o congelamento de preços e salários.

Num primeiro momento, o Plano provocou uma forte pressão na demanda, elevando o nível de atividades e o emprego. Só que a retomada dos investimentos ocorreu em proporção muito menor que a demanda, agravando as restrições de infra-estrutura e

criando espaço para o ágio e o desabastecimento, devido ao desequilíbrio entre oferta e procura. O congelamento prolongado desequilibrou os preços relativos. (Lacerda, 1998:93).

Outros fatores conspiraram contra o Plano, fazendo com que seu sucesso tivesse curta duração. A situação externa, principalmente, não era nada favorável, devido à baixa liquidez internacional e ao restrito acesso a novos empréstimos. Além do déficit público, que estava elevado, a passagem abrupta da velha para a nova moeda, via congelamento, não possibilitou o alinhamento na velha moeda, antes da passagem. Dessa forma, o primeiro plano de estabilização heterodoxo que tentou combater a inflação sem recessão acabou fracassando.

Nos anos seguintes, em 1987 e 1989, foram feitas mais duas tentativas de combate à inflação, de caráter heterodoxo: o Plano Bresser e o Plano Verão. Ambos fracassaram, pois acabaram caindo no descrédito da população ao continuarem atacando a inflação por meio do congelamento de preços e salários.

Em seguida, veio o Plano Collor I, em 1990, que combinava o confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras, a tributação ampliada sobre as aplicações financeiras e a chamada “reforma administrativa”, que implicou o fechamento de órgãos públicos e demissão de funcionários. Esses ajustes levaram o Governo a atingir um superávit operacional de 1,2% do PIB no fim do ano (Lacerda, 1998:102).

A volta da inflação fez com o governo adotasse um novo plano em janeiro de 1991, o Collor II, que utilizou mais uma vez o congelamento de preços e salários, além de novas medidas de aperto monetário e fiscal. A precariedade desse novo plano, aliado ao desgaste das denúncias de corrupção levou ao *impeachment* do presidente Collor e ao fracasso de mais uma tentativa de estabilização.

O Plano Real, diferentemente do Plano Cruzado, retirou esse caráter abrupto da passagem da velha para a nova moeda através da Unidade Real de Valor (URV), e ainda contou com um cenário externo bastante favorável, de extrema liquidez, tanto que antes do início do Plano as reservas estavam num ótimo patamar (Tabela 2).

1.3 Aspectos gerais do Plano Real

Todos os planos de estabilização anteriores ao Real basearam-se no congelamento geral de preços e salários, e todos acabaram fracassando. O que diferenciou o Plano Real dos demais foram os seguintes fatores: o Plano foi anunciado à sociedade com antecedência, só depois discutido no Congresso, ou seja, não foi autoritário como seus antecessores; não houve confisco de ativos financeiros; houve uma desindexação de preços e salários precedidos por uma fase de indexação plena, a URV, além de a estabilização ter acontecido no contexto de uma economia em expansão (Bacha, 1997:22). O Plano Real foi anunciado em 07.12.93 e em 01.07.94 a nova moeda, o Real, entrou em circulação e, ao longo desse período o Governo procurou criar condições favoráveis para a introdução da nova moeda.

A primeira fase desse processo vigorou do dia do seu anúncio até o dia 28.02.94, quando o governo se preocupou em criar condições fiscais mais adequadas, com o objetivo de alcançar-se o equilíbrio orçamentário da União. Nessa etapa, foi criado e aprovado pelo Congresso, via emenda constitucional, o Fundo Social de Emergência (FSE), que funcionou como principal instrumento do governo para equilibrar e executar cortes no seu orçamento para os anos de 1994 e 1995, dando assim maior liberdade para que o Executivo utilizasse esses recursos.

Em 1º de março de 1994, deu-se início a segunda fase do Plano, com a introdução da URV, uma unidade de conta estável que serviu para alinhar os preços relativos da economia por meio de um mecanismo de indexação plena, ou seja, a URV estava aproximadamente em paridade com o dólar. Todos os contratos, com poucas exceções acabaram sendo redenominados nessa nova unidade de conta, permitindo, desse modo, a passagem da velha para a nova moeda, eliminando grande parte dos conflitos, tornando-se assim o maior diferencial do Plano.

A URV tornou-se o eixo de ligação entre o cruzeiro real e o Real, alinhando os preços da economia e evitando o tradicional congelamento de preços e salários que marcaram os planos anteriores. Segundo Bacha (1997:29), o principal objetivo do período da URV foi o de permitir um alinhamento substancial de preços e salários, e a eliminação

da indexação retroativa, sem necessidade de um subsequente congelamento de preços e salários para conter a inflação, como nos planos anteriores.

Em 1º de julho de 1994, após quatro meses de conversões dos contratos, o Banco Central começou a emitir a nova moeda do país, o Real, fazendo-se a transformação de URV em Real, quando ela valia CR\$ 2.750,00, sendo que a taxa de conversão foi feita na proporção de 1 URV = R\$ 1. Portanto, o valor de CR\$ 2.750,00 era o valor em cruzeiros reais da URV no dia 30 de junho de 1994, quando se fez a troca do estoque de moeda e a redenominação em reais dos contratos e preços ainda não convertidos de cruzeiros reais em URV.

1.4 A euforia do Pós-Real

O Plano Real foi bem-sucedido no seu principal objetivo: acabar com a crônica inflação brasileira e promover a estabilidade econômica, muito importante para a instituição das reformas liberalizantes implantadas ao longo da década de 90. Com a adoção da nova moeda a inflação caiu de cerca de 40% em julho de 1994 para 0,84% em dezembro do mesmo ano (Tabela 1), criando condições favoráveis para a retomada do crescimento da atividade econômica, já que a queda da inflação fez com que crescesse o mercado interno, elevando tanto a produção quanto o consumo.

Isso ocorreu porque a população mais pobre se viu livre do imposto inflacionário (que se alimentava principalmente de sua renda). E como esta tinha grande consumo adiado e elevada propensão marginal a consumir, acabou voltando grande parte de seu ganho para o consumo, tanto que o Natal de 1994 ficou marcado pela explosão do consumo. Outro aspecto importante foi a retomada do crédito com as compras a prazo que, num ambiente de inflação baixa, acabou por impulsionar ainda mais o consumo.

Tabela 1
 Variação Mensal da Inflação – IGP-M (%)^{*}
 1994 – 2000

Meses	Anos						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
JAN	39,07	0,92	1,73	1,77	0,96	0,84	1,24
FEV	40,78	1,39	0,97	0,43	0,18	3,61	0,35
MAR	45,71	1,12	0,40	1,15	0,19	2,83	0,15
ABR	40,91	2,10	0,32	0,68	0,13	0,71	0,23
MAIO	42,58	0,58	1,55	0,21	0,14	-0,29	0,31
JUN	45,21	2,46	1,02	0,74	0,38	0,36	0,85
JUL	40,00	1,82	1,35	0,09	-0,17	1,55	1,57
AGO	7,56	2,20	0,28	0,09	-0,16	1,56	2,39
SET	1,75	-0,71	0,10	0,48	-0,08	1,45	1,16
OUT	1,82	0,52	0,19	0,37	0,08	1,70	0,38
NOV	2,85	1,20	0,20	0,64	-0,32	2,39	0,29
DEZ	0,84	0,71	0,73	0,84	0,45	1,81	0,63

Fonte: Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada – IPEA

* Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M)

Assim, observou-se que o Plano Real proporcionou inicialmente uma elevação do padrão de consumo da população, principalmente da parcela mais pobre, que sofria mais duramente os efeitos da inflação. Mas essa melhora acabou sendo freada pela manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada e pelas elevadas taxas de juros nos anos seguintes, como será visto mais adiante.

O plano de estabilização afetou de forma positiva e mais acentuada os rendimentos menores. “O efeito combinado da liberalização do comércio exterior, da boa safra agrícola e da alta dos preços dos *‘non-tradeables’*, possibilitando ganhos reais para a mão-de-obra menos qualificada, conduziu a uma forte redução da proporção de pobres...” (Rocha, 2000:01).

Esses ganhos iniciais foram associados também à apreciação cambial e aos produtos agrícolas, pois a sobrevalorização cambial reduziu significativamente os preços dos produtos agrícolas de mercado externo e, indiretamente, dos produtos de mercado interno, o que significa aumento do salário real. (Sayad, 1997: 85).

1.5 O Plano Real e as crises cambiais externas

O governo brasileiro enfrentou, ao longo da segunda metade da década de 90, duras crises nos mercados financeiros internacionais, que testaram a capacidade de suas autoridades econômicas em lidar com os efeitos da volatilidade dos capitais internacionais, estando estes dispostos a abalarem os fundamentos da política monetária e, principalmente, as condições de equilíbrio do balanço de pagamentos já fragilizado pelos déficits nas transações correntes, como será visto adiante.

1.5.1 A crise mexicana

A primeira dessas crises externas teve início no México, em dezembro de 1994. O México vinha crescendo desde o começo dos anos 90 à base de grandes investimentos externos e de uma grande abertura comercial, só que enfrentava sérios problemas no seu balanço de pagamentos:

“O México apresentou resultados crescentemente negativos nas transações correntes com mais de três anos de déficits superiores a 7% do PIB. O financiamento vinha sendo feito pela emissão de títulos do Governo – garantidos em dólar – e pela abertura dos mercados financeiros mexicanos, até o momento em que a rigidez cambial começou a lançar dúvidas sobre a capacidade do governo em honrar seus compromissos externos. Uma tentativa de desvalorização controlada, no final de 1994, sofreu o efeito da fuga maciça de capitais – em primeiro lugar dos próprios mexicanos – e do ataque especulativo contra o peso, o que reduziu consideravelmente as reservas de divisas do México”. (Almeida, 2002:202).

Assim, a crise cambial mexicana afugentou os investidores que temiam o contágio dessa crise, o que levou a uma significativa queda das reservas brasileiras: de U\$ 43 bilhões em julho para U\$ 33,7 bilhões em março de 1995 (Tabela 2). Diante desse quadro, o governo brasileiro adotou um pacote de medidas, em março de 1995, com o intuito de evitar o contágio dessa crise, sendo que o principal elemento desse pacote foi a elevação das taxas de juros, que passaram a desempenhar um papel crucial na sustentação do câmbio e da estabilidade, logo, esse aumento nos juros tinha o objetivo de atrair capitais de curto prazo que serviam para equilibrar o balanço de pagamentos.

Tabela 2

Variação mensal das reservas internacionais
1994-2000 (US\$ milhões)

Meses	Anos						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
JAN	35.390	38.278	53.540	58.951	53.103	36.136	37.560
FEV	36.542	37.998	55.794	59.405	58.781	35.456	38.364
MAR	38.282	33.742	55.753	58.980	68.594	33.848	39.200
ABR	38.289	31.887	56.769	56.171	74.656	44.315	28.721
MAIO	41.408	33.731	59.394	59.279	72.826	44.310	28.570
JUN	42.881	33.512	59.997	57.615	70.898	41.345	28.265
JUL	43.090	41.823	59.521	60.331	70.210	42.156	29.214
AGO	42.981	47.660	59.643	63.056	67.332	41.918	31.385
SET	43.455	48.713	58.775	61.931	45.811	42.561	31.431
OUT	42.845	49.694	58.600	53.690	42.385	40.052	30.393
NOV	41.937	51.257	60.471	52.035	41.188	42.175	32.533
DEZ	38.806	51.840	60.110	52.173	44.556	36.342	33.011

Fonte: Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada – IPEA (conceito de liquidez internacional)

A intervenção do governo brasileiro e o socorro dado ao México pelos Estados Unidos, FMI, BIS⁽²⁾ e bancos comerciais internacionais foi crucial para que houvesse o retorno do ingresso de capitais estrangeiros, tanto que em agosto as reservas brasileiras atingiram US\$ 47,6 bilhões, ultrapassando os valores do início do Plano (Tabela 2).

1.5.2 A crise asiática

Uma nova onda de instabilidade nos mercados financeiros internacionais começou a ser acionada em julho de 1997, a partir de alguns países da Ásia – os chamados de “tigres asiáticos”. Primeiramente, houve uma desvalorização da moeda Tailandesa, o que deu início a uma corrida contra as demais moedas da região, com impactos na Malásia, na Coreia e, posteriormente, na Indonésia, em fevereiro de 1998. Mas, o impacto mais forte no processo de propagação dessa crise foi o ataque ao dólar de Hong-Kong, em outubro de 1997, que levou à queda da bolsa de Nova Iorque (Almeida, 2000:204).

Essa nova crise começou a ser sentida mais fortemente no Brasil, em outubro, quando os capitais internacionais começaram a contrair-se, sendo que as reservas caíram

² Banco de Compensações Internacional. Criado em 1930 em Haia.

de US\$ 63 bilhões em agosto para US\$ 53 bilhões em outubro (Tabela 2). Mais uma vez, o governo brasileiro, temendo o risco de contágio, aumenta extraordinariamente a taxa de juros, que chega à marca dos 45% em novembro, e toma novas medidas de impacto fiscal, que ficaram conhecidas como “Pacote 51”.

1.5.3 A Crise Russa e o acordo com o FMI

Após o socorro do FMI aos países asiáticos, o mercado financeiro internacional voltou à sua normalidade, mas essa calma não durou muito tempo, pois já no início do 2º semestre de 1998, uma nova crise começou a dar seus primeiros sinais: a Rússia, um dos países considerados em desenvolvimento dava sinais de dificuldades para honrar seus compromissos. Só que essa nova crise poderia, de fato, causar danos em escala mundial.

A moratória unilateral decretada pela Rússia em agosto de 1998, em plena crise de governabilidade política e de desvalorização incontrolável do rublo, levou ao retraimento repentino de todas as aplicações e linhas de crédito colocadas nos países emergentes, abrindo uma crise de confiança que ameaçou deslanchar uma crise sistêmica verdadeiramente mundial (Almeida, 2000:206).

O impacto desta crise sobre o Brasil foi mais forte ainda que o das anteriores, pois as reservas que estavam num ótimo patamar, cerca de US\$ 70 bilhões em julho, acabaram reduzindo-se para US\$ 44 bilhões em dezembro de 1998 (Tabela 2). Assim, o Brasil assistiu a uma saída maciça de capitais de curto prazo e uma retração do crédito oferecido pelas instituições privadas internacionais.

O Brasil teve de recorrer à ajuda financeira do FMI, do G-7⁽³⁾ e do BIS, o que exigiu um novo pacote de ajuste fiscal e nova elevação da taxa de juros, só que dessa vez esse ajuste seria monitorado pelo FMI, inaugurando uma nova modalidade de intervenção das instituições financeiras internacionais sobre os países emergentes.

³ Grupo dos Sete Países mais desenvolvidos (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Reino Unido, Itália, Canadá) criado em 1975.

1.5.4 As crises externas e a vulnerabilidade

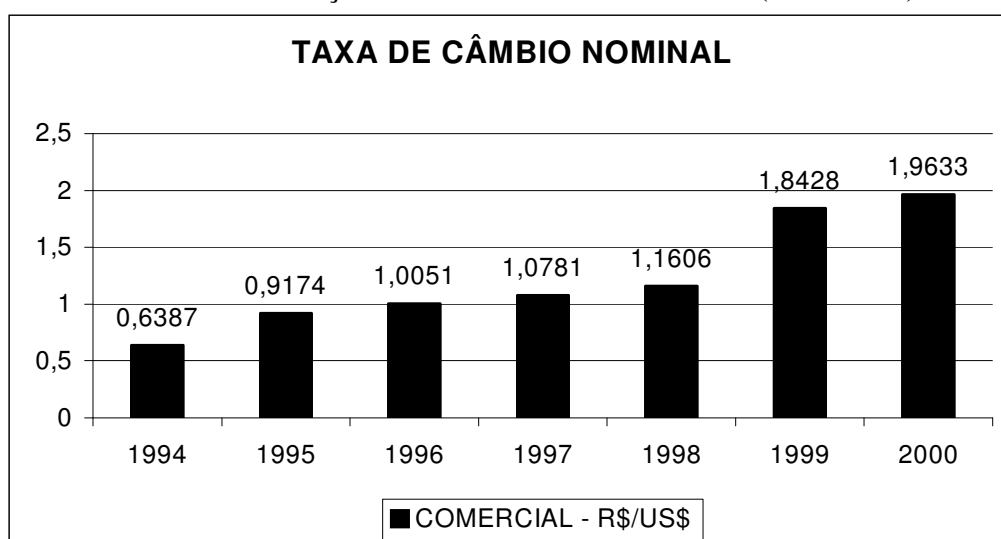
Esses choques externos acabaram revelando quanto o Brasil estava vulnerável ao movimento dos fluxos de capital estrangeiro, bem como os riscos dessa política de estabilização, sedimentada na valorização cambial e em altas taxas de juros. Revelaram também a pequena capacidade de resposta das autoridades econômicas brasileiras, uma vez que elas utilizaram a mesma receita recessiva de ajuste fiscal associado à elevação dos juros, além do elevado custo de adaptação a esses choques, haja vista a perda de reservas. Logo, a principal consequência dessas crises foi o abandono definitivo da estabilização via âncora cambial, no dia 15 de janeiro de 1999, como será visto adiante.

1.6 O fim da âncora cambial

No início do segundo governo de Fernando Henrique, em janeiro de 1999, o Brasil ainda dava sinais de que os efeitos da crise russa ainda não tinham passado. Mesmo após a liberação da primeira parcela do acordo feito junto ao FMI e com a política de juros altos, a fuga de capitais continuou a crescer, deteriorando ainda mais as reservas.

Gráfico 1

Evolução da Taxa de Câmbio Nominal (1994-2000)



Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

Diante desse quadro negativo, ou seja, de reservas baixas e de instabilidade internacional, o governo determinou, no dia 13 de janeiro, a mudança da banda cambial, ampliando-a para R\$ 1,32. Só que o ataque ao Real foi tão forte, nos dois dias seguintes, que o governo decidiu, no dia 15, mudar a política cambial de vez, deixando o câmbio flutuar livremente à espera de que o mercado pudesse dizer qual o nível de desvalorização “correto”. Assim, a moeda brasileira terminou o ano de 1999 cotada a R\$/US\$ 1,8428, ou seja, com uma desvalorização de cerca de 59% em relação ao ano anterior (Gráfico 1).

1.7 A economia pós-desvalorização

Num primeiro momento, após o fim da âncora cambial e do ajuste fiscal imposto pelo acordo feito junto ao FMI, houve uma pressão inflacionária; e em fevereiro e março, os índices de inflação do IGP-M foram, respectivamente, 3,61% e 2,83%, os mais altos desde de novembro de 1994, quando o Plano ainda estava em seu início (Tabela 1). Porém, o Real voltou a valorizar-se, o que desafogou as pressões em torno da inflação, fazendo com que ela se mantivesse sob controle até o ano 2000.

Após a desvalorização cambial, a dívida pública, principalmente a interna, cresceu a níveis elevadíssimos, pois em 1998 era de R\$ 385.869 bilhões, e terminou o ano de 1999 em cerca de R\$ 516.578 bilhões, um aumento de 33,9% (Tabela 4). Isso ocorreu porque o Governo emitiu uma grande quantidade de títulos públicos com cláusulas de correção cambial tentando conter os ataques especulativos contra o Brasil antes da desvalorização cambial, logo a desvalorização fez com que os custos da dívida crescessem ainda mais.

Mesmo após a desvalorização cambial de janeiro de 1999, a balança comercial brasileira terminou os anos de 1999 e 2000 com o saldo deficitário de US\$ 1,2 bilhões e US\$ 636 milhões respectivamente (Tabela 3). Isso ocorreu porque as empresas brasileiras que eram exportadoras absorveram um coeficiente importador muito elevado em suas linhas de produção, após esse longo período de câmbio sobrevalorizado, além do fato de elas terem perdido grande parte de seus antigos clientes.

CAPÍTULO 2. A POLÍTICA CAMBIAL

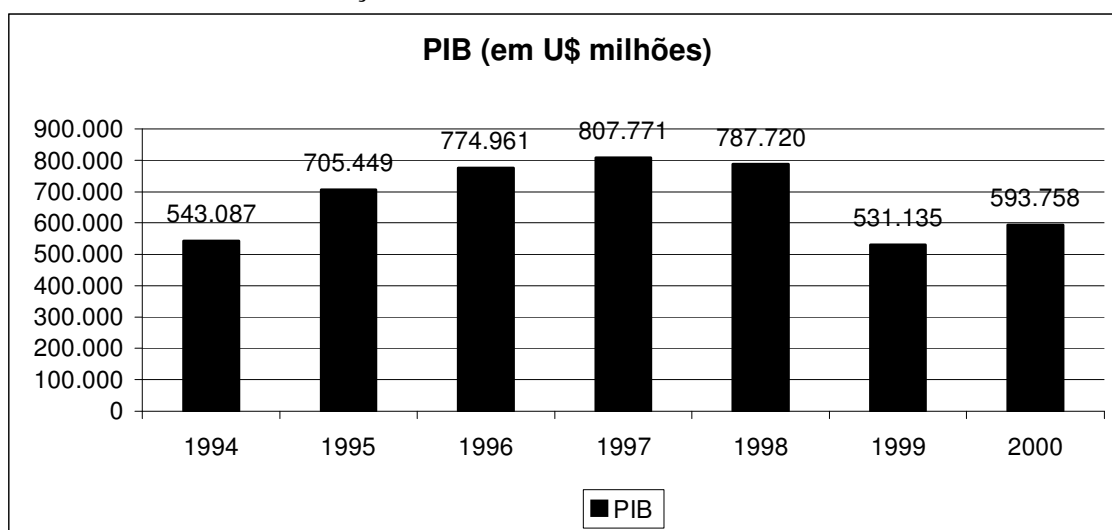
A política de âncora cambial adotada desde o início do Plano até o início de 1999 foi o principal instrumento utilizado pelo governo FHC para manter a estabilidade econômica e, por conseguinte, conter a inflação. Porém, essa política mostrou-se muito prejudicial à economia brasileira, criando uma armadilha que impedia o crescimento econômico:

“Quando o produto cresce rapidamente, as importações crescem também rapidamente; não se dá suporte ao crescimento do produto pela via do crescimento das exportações, porque as exportações estão sendo estranguladas pelo câmbio real sobrevalorizado. A simples ampliação do produto vai aumentando o buraco em contas correntes. Se o objetivo fundamental é manter a estabilidade, a escolha é reduzir o ritmo de crescimento pela via da restrição do crédito e pela sustentação de altas taxas de juros” (Netto, 1997:94).

Assim, cada vez que a economia estava em expansão, o déficit nas transações correntes tendia a agravar-se, fazendo com que o governo tomasse medidas recessivas, a fim de conter o desequilíbrio externo e o crescimento da economia, principalmente através da elevação da taxa de juros.

Gráfico 2

Evolução Anual do PIB brasileiro, 1994 – 2000



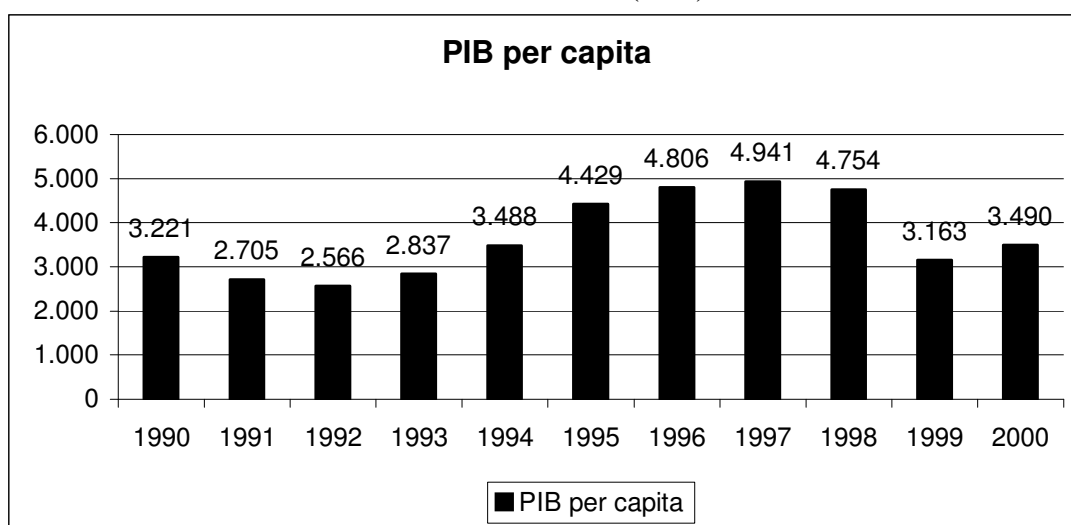
Fonte: Conjuntura Econômica, fev. 2002.

Crescimento do PIB de 1994 a 2000 foi de 9,3% - elaboração do autor.

Logo, esse *mix* de juros elevados e sobrevalorização cambial repercutiu negativamente no desempenho da economia brasileira, pois o PIB apresentou um crescimento de apenas 9,3% no período de 1994 a 2000 (Gráfico 2), ou seja, um crescimento muito pequeno considerando-se um período de seis anos. O PIB *per capita* que no início da década, ou seja, em 1990, era de US\$ 3.221 dólares, cresce apenas US\$ 3.490 dólares no ano 2000, sem contar que em 1999 esse valor era inferior ao do início da década, apenas US\$ 3.163 dólares (Gráfico 3). Essa queda no PIB *per capita* em 1999 está relacionada à desvalorização cambial de janeiro desse mesmo ano, pois o real passou a valer bem menos que o dólar, em termos nominais.

Gráfico 3

Evolução Anual do PIB per capita
1990 – 2000 (US\$)



Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

Esse movimento de sobrevalorização cambial fez também com que a balança comercial brasileira passasse de um saldo positivo de US\$ 10,4 bilhões, em 1994, para um saldo deficitário, em 1995, de US\$ 3,3 bilhões, sendo que esse déficit externo não parou de crescer, chegando a US\$ 6,6 bilhões em 1998 (Tabela 3).

O crescimento das exportações no período de 1994 a 2000 foi da ordem de 26,5%, enquanto que as importações cresceram, nesse mesmo período, cerca de 68,3% (Tabela 3). Isso mostra que o Brasil não privilegiou uma estratégia voltada para a obtenção

de moedas fortes (dólar) via exportação, o que agravou ainda mais os desequilíbrios no balanço de pagamentos e sua vulnerabilidade externa.

Assim, os ganhos de produtividade que, segundo o governo, seriam resultantes da ampliação das importações, acabaram por não se refletir sobre as exportações ou sobre o crescimento da produção, pois ambos apresentaram um crescimento medíocre: o PIB, de 9,3%, de 1994 a 2000, e as exportações, de 26,5%, no mesmo período (Gráfico 2 e Tabela 3 respectivamente).

Tabela 3

Saldo da Balança Comercial (FOB) 1994 – 2000 (US\$ milhões)							
DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Balança Comercial (FOB)	10.440	-3.158	-5.554	-8.357	-6.474	-1.199	-636
Exportações	43.545	46.506	47.747	52.990	51.120	48.011	55.086
Importações	33.105	49.664	53.301	61.347	57.594	49.210	55.722

Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

Crescimento das exportações e das importações de 1994 a 2000 foi de 26,5% e 68,3% respectivamente – elaboração do autor.

A âncora cambial tornou-se o eixo central da política econômica, associada a uma política monetária de juros elevados, sendo que os juros desempenhavam dupla função: a de frear o crédito e o consumo, e a de atrair capital externo para que se pudesse acumular reservas internacionais e, conseqüentemente, compensar-se o déficit nas transações correntes do balanço de pagamentos.

A necessidade de o governo manter elevadas taxas de juros internas para conter a demanda, para atrair recursos externos e aumentar as reservas internacionais traduziram-se no desequilíbrio financeiro do setor público, pois ocorreu uma elevação tanto do volume da dívida interna quanto dos seus custos de rolagem. Essa dívida, que em 1994 era de R\$ 153,1 bilhões, passou para R\$ 563,2 bilhões no ano 2000, ou seja, um crescimento aproximadamente de 268% (Tabela 4), aumentando ainda mais a vulnerabilidade do país.

Tabela 4

Varição Anual da Dívida Líquida do Setor Público⁴
1994 – 2000 (R\$ milhões)

Período	Valor
1994	153.162
1995	208.460
1996	269.193
1997	308.426
1998	385.869
1999	516.578
2000	563.163

Fonte: Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada – IPEA
Crescimento da Dívida do Setor Público de 1994 a 2000 foi de 268% - elaboração do autor.

Outro aspecto negativo dessa política de “âncora” foi o aumento do passivo externo⁵, que cresceu a um ritmo superior ao da própria dívida externa; passou de US\$ 178 bilhões no final de 1993 para US\$ 355 bilhões em 2000, ou seja, um aumento cerca de 99% (Tabela 5).

O passivo externo é a expressão dos compromissos de um país acumulados em dólares (Lacerda, 2000:137) e, o crescimento do acúmulo desse passivo foi causado também pela crescente entrada de investimentos estrangeiros e de financiamentos externos, o que conduziu a um aumento da vulnerabilidade externa do Brasil.

A política de sobrevalorização cambial, juntamente com as elevadas taxas de juros foram justificadas pelo governo FHC como necessárias à estabilidade econômica, só que os “custos” dessa estabilização acabaram acentuando a vulnerabilidade externa

⁴ Compreende o governo federal, o Banco Central, os governos estaduais e municipais, e as empresas estatais (federais, estaduais e municipais).

⁵ Segundo Pomar e Gonçalves (2000:20), o passivo externo é constituído pelo estoque da dívida externa e pelo estoque de capital estrangeiro investido no país, assim, ele tem como resultado um conjunto de valores que o país tem de remeter anualmente a título de serviço da dívida, remessa de lucros e dividendos, pagamento de *royalties*, fretes e seguros, importações, ou seja, obrigações do país em moeda estrangeira.

brasileira, e se refletindo no fraco desempenho do PIB, na elevação da dívida e nos déficits nas contas do Governo.

Tabela 5

Passivo Externo do Brasil, 1993-2000
(US\$ bilhões, no final do ano).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Passivo externo bruto	218	239	256	307	360	396	383	405
Dívida externa total	146	148	159	180	200	241	241	231
Investimento externo direto	62	66	73	86	106	136	117	147
Investimento de portfólio	10	25	24	41	53	19	25	27
Ativo externo	40	54	61	72	62	60	53	50
Reservas internacionais	32	39	52	60	52	44	36	33
Haveres externos dos bancos	8	15	9	12	10	16	17	17
Passivo externo líquido	178	185	195	235	298	336	330	355

Fonte: Gonçalves, 2002, p. 182.

Crescimento do Passivo Externo de 1993 a 2000 foi de 99% - elaboração do autor.

CAPÍTULO 3. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

3.1 Evolução do processo de privatização no Brasil

3.1.1 A década de 80

As privatizações englobam a outorga de concessões ao setor privado, a venda de indústrias e de empresas de serviços públicos pertencentes aos governos federal, estadual e municipal. No Brasil, as primeiras privatizações ocorreram a partir de 1987, quando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) privatizou 16 empresas que estavam inadimplentes com o Banco, ou seja, o governo iniciou um modesto processo de reprivatização de empresas que, anteriormente privadas, tinham sido estatizadas em função de dificuldades financeiras. Durante a década de 80 foram vendidas 38 estatais, em sua maioria de pequeno porte, o que proporcionou uma arrecadação de US\$ 780 milhões (BNDES).

Assim, nesse período, as privatizações não estavam regidas por nenhuma plataforma de governo, tendo ocorrido mais por questões específicas:

“De fato, seja pelo ritmo, seja pela abrangência, a alienação de estatais na década de 80 ficou muito aquém do prometido pela retórica governamental. Além disso, a maior parte das vendas foi feita pelo BNDES, cuja motivação para privatizar estava mais relacionada à sua necessidade de livrar-se de empresas problemáticas do que a uma nova percepção do governo sobre os papéis dos setores público e privado no modelo de desenvolvimento do país” (Pinheiro, 1999:158).

3.1.2 De 1990 a 1994

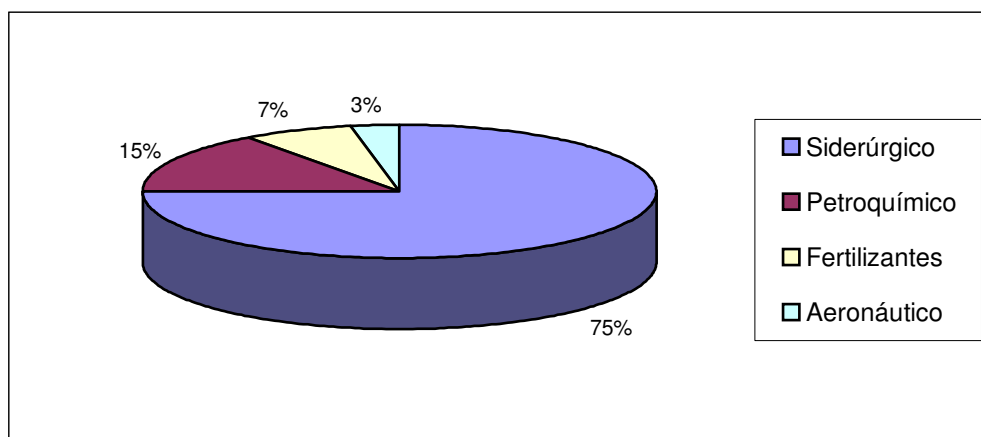
Em 1990 foi instituído o PND (Programa Nacional de Desestatização) através da Lei n.º 8.031, de 12.04.90, que ampliou significativamente o alcance da privatização no Brasil, principalmente em relação à década anterior. No período de 1990 a 1994, segundo dados do BNDES, o governo obteve uma receita de venda de US\$ 8,6 bilhões e mais US\$ 3,3 bilhões em dívidas que foram transferidas ao setor privado, tendo assim alcançado o resultado geral de US\$ 11,9 bilhões (Tabela7). Essas privatizações se concentraram na

venda de estatais produtivas, destacando-se principalmente o setor siderúrgico, além do petroquímico e de fertilizantes.

A distribuição setorial do PND nesse período foi a seguinte:

Gráfico 4

Distribuição Setorial do PND (1990 a 1994)



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3.1.3 Governo Fernando Henrique Cardoso

Com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, foi conferida maior prioridade ao processo de privatização. O PND foi ampliado e ganhou novas prioridades. Criou-se o Conselho Nacional de Desestatização (CND), em substituição à Comissão Diretora (BNDES). Essa nova fase foi caracterizada por concessões de serviços públicos à iniciativa privada, sendo incluídos o setor elétrico, o financeiro e as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos e telecomunicações. Outro aspecto importante foi o início do processo de desestatização das empresas estaduais, que ficou a cargo dos respectivos estados.

A partir de 1995, o alcance das privatizações seria enormemente ampliado por meio de dois movimentos quase simultâneos: a decisão de acabar com os monopólios do setor público na área de infra-estrutura e a decisão dos governos estaduais de também desenvolverem seus próprios programas de privatização (Pinheiro, 1999:164).

Com o decorrer das privatizações, o papel do Estado ganha uma nova dimensão, ou seja, deixa de ser o produtor de bens e serviços para ser o regulador das concessões de serviços públicos, através das novas agências reguladoras, como por exemplo, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Criada em 1996, foi a primeira autarquia federal instituída em decorrência do novo regime fiscalizador e regulatório dos serviços públicos brasileiros.

Duas importantes vendas, em 1997, sinalizaram uma mudança do fluxo das privatizações para setores de infra-estrutura e serviços: a da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), uma das maiores mineradoras do mundo, vendida por US\$ 3,13 bilhões (Biondi, 1999:39), e as concessões do sistema Telebrás, sendo essa possível graças à aprovação, em 16.07.97, da Lei Geral de Telecomunicações.⁶

A telefonia celular da Banda B foi privatizada em 1997, dividindo a exploração desses serviços no território nacional em 10 áreas. Em seguida, os serviços de telefonia fixa foram agrupados em três regiões e transferidos em 1998 para a iniciativa privada. A telefonia celular da Banda A foi privatizada também em 1998, dividindo o país em oito áreas de concessão. Assim, só com o setor de telecomunicações, o governo obteve um resultado geral de US\$ 30,9 bilhões, sendo US\$ 28,8 bilhões em receita de venda e US\$ 2,1 bilhões em dívidas transferidas (Tabela 6).

Tabela 6

Resultados das Privatizações por Programas
1991 – 2002 (US\$ milhões)

Programa	Receita de Venda	Dívidas Transferidas	Resultado Geral
Privatizações Federais	59.273	11.326	70.599
Telecomunicações	28.793	2.125	30.681
PND	30.480	9.201	39.681
Privatizações Estaduais	27.949	6.750	34.699
Total	87.222	18.076	105.298

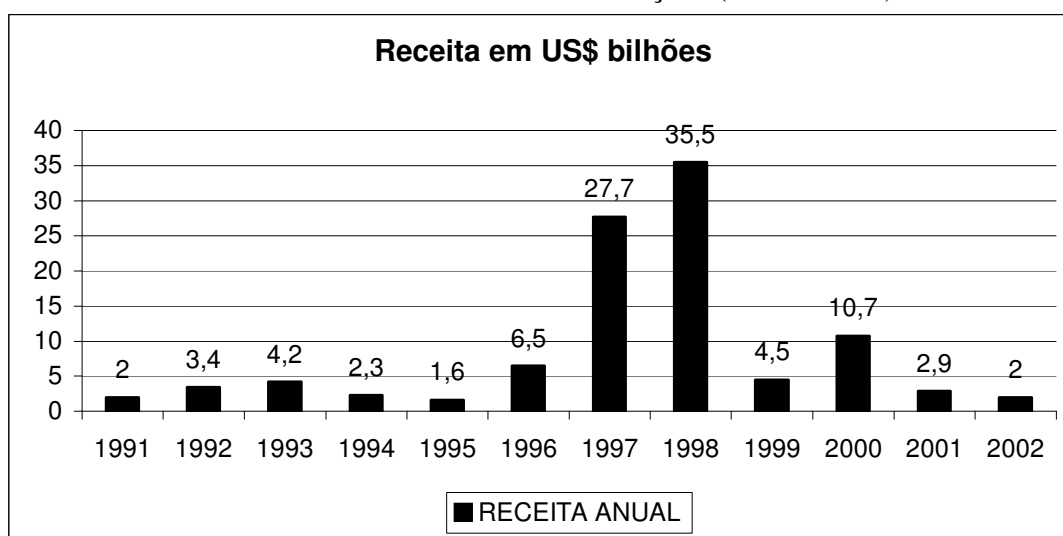
Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

⁶ Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicação, a criação e o funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

Segundo dados do BNDES, mostrados no gráfico 5, em 1996 as receitas anuais das privatizações atingiram o volume de US\$ 6,5 bilhões; em 1997, os resultados superaram a soma de todos os anos da década, com US\$ 27,7 bilhões arrecadados; e em 1998 foi quebrado o recorde desse processo, quando o Governo chegou a arrecadar cerca de US\$ 35,5 bilhões, sendo que grande parte dessa soma deveu-se a privatização do setor de telecomunicações, iniciadas em 1997.

Gráfico 5

Receitas Anuais das Privatizações (1991 a 2002)



Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

3.2 As privatizações e o Plano Real

A abertura comercial e financeira, a política de âncora cambial e as privatizações foram os principais instrumentos utilizados pelo governo na consolidação do Plano Real, sendo que as privatizações desempenharam um papel fundamental na manutenção da estabilidade do Plano que, na realidade, foi o de absorver o ingresso de fluxos de capitais externos que acabaram servindo para financiar o déficit do saldo das transações correntes, além de abater a dívida brasileira, como será visto adiante.

Outro aspecto importante do processo de privatização defendido pelo governo foi o de que elas melhorariam a competitividade interna, bem como acrescentariam novas

tecnologias, o que no futuro melhoraria a pauta exportadora do país, além do de terem a função fiscal, de curto prazo, de abaterem as dívidas do Governo.

Os resultados acumulados desde o início do processo até o ano 2002 são, em receita de venda, de US\$ 87,2 bilhões, e de dívidas transferidas, de US\$ 18,1 bilhões, levando a um total de US\$ 105,3 bilhões (Tabela 7).

Tabela 7

Resultados Acumulados das Privatizações
1990 – 2002 (US\$ milhões)

Período	Receita de Venda	Dívidas Transferidas	Resultado Total	%
1990-1994	8.608	3.266	11.874	11.2%
1995-2002	78.614	14.810	93.424	88.8%
Total	87.222	18.078	105.298	100.0%

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

A tabela 7 possibilita verificar que foi realmente após o início do governo FHC, em 1995, que o processo de privatizações deslanchou, tanto que de 1990 a 1994 foram arrecadados apenas US\$ 11,9 bilhões, representando apenas 11,2% do total arrecadado, enquanto que de 1995 a 2002 arrecadou-se o montante de US\$ 93,4 bilhões, representando 88,8% desse total.

Um dos principais objetivos do processo de privatização, segundo o Governo, era equacionar o problema da dívida externa que, mesmo após a sua renegociação pré-Real, continuou a crescer. Porém, mesmo com os US\$ 105 bilhões arrecadados ao longo do processo, não foi solucionado o problema da dívida. Como se pode observar, a dívida externa total passou de US\$ 123,4 bilhões, em 1990, para US\$ 216,9 bilhões em 2000, ou seja, um crescimento de 75,7% ao longo da década (Tabela 8).

Tabela 8

Dívida Externa no Curto, Médio e Longo Prazo
1990 – 2000 (US\$ milhões)

Período	Dívida Externa		Dívida Externa
	Curto Prazo	Médio e Longo Prazo	Total
1990	26.893	96.546	123.439
1991	30.914	92.996	123.910
1992	25.114	110.835	135.949
1993	31.456	114.270	145.726
1994	28.627	119.668	148.295
1995	29.943	129.313	159.256
1996	37.787	142.148	179.935
1997	36.715	163.283	199.998
1998	26.298	197.494	223.792
1999	26.909	199.000	225.909
2000	27.420	189.501	216.921

Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

Crescimento da Dívida Externa de 1990 a 2000 foi de 75,7% - elaboração do autor.

Assim, os recursos provenientes do processo de privatização foram utilizados em grande parte no financiamento dos altos déficits nas transações correntes, que mesmo assim passaram de US\$ 1,7 bilhões, em 1994, para US\$ 18,0 bilhões em 1995, ou seja, um crescimento de 964% (Tabela 9).

Esses recursos foram desvirtuados, pois, mesmo que tenham servido também para abater algumas dívidas, não conseguiram conter a explosão da dívida externa, como mostra a tabela 8, e muito menos a dívida pública interna, que cresceu ainda mais, como visto no capítulo 1.

O déficit nas transações correntes chegou a US\$ 33,45 bilhões em 1998 (Tabela 9), o que representou 4,25% do PIB daquele ano. Um dos principais responsáveis por esse déficit foi a valorização cambial, contribuindo substancialmente para o aumento das importações e para a retração das exportações, o que tornou a balança comercial

extremamente deficitária, além da manutenção da política de juros altos, que também objetivava a atração de capitais estrangeiros, mas penalizava os serviços da dívida.

Tabela 9

Balanço de Pagamentos 1994 – 2000 (US\$ milhões)							
DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Balança Comercial (FOB)	10.440	-3.158	-5.594	-8.357	-6.474	-1.199	-636
Serviços	-14.743	-18.594	-20.350	-25.866	-28.299	-25.825	-25.460
Transferências Unilaterais	2.588	3.973	2.446	1.823	1.458	1.689	1.521
Transações Correntes	-1.689	-17.972	-23.502	-30.791	-33.445	-25.396	-24.669

Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

Crescimento do déficit das transações correntes de 1994 a 1995 foi de 964% - elaboração do autor.

O envio de lucros e dividendos ao exterior também contribuiu para esse déficit, pois ele vem crescendo, em grande parte, devido às privatizações, fusões e aquisições, já que essas empresas privatizadas passaram a enviar às matrizes parte dos lucros obtidos aqui no país. A contribuição dos lucros e dividendos no aumento do déficit em transações correntes é expressiva, pois eles chegaram à soma de US\$ 6,9 bilhões em 1998 (Tabela 10).

O pagamento dos serviços da dívida, ou seja, dos juros, também influenciaram no saldo deficitário das transações correntes – só em 1998 o país pagou em juros líquidos cerca de US\$ 11,44 bilhões (Tabela 10).

Tabela 10

Renda de Capitais da Balança de Serviços 1994 – 2000 (US\$ milhões)							
DISCRIMINAÇÃO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
LUCROS E DIVIDENDOS	-2.483	-2.590	-2.830	-5.443	-6.855	-4.115	-3.316
JUROS LÍQUIDOS	-6.338	-8.158	-8.778	-9.483	-11.437	-14.876	-14.649

Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

Nota-se que o déficit em transações correntes cai de US\$ 33,45 bilhões, em 1998, para US\$ 25,42 bilhões, em 1999 (Tabela 9); os lucros e dividendos também caem de US\$ 6,9 bilhões, em 1998, para US\$ 4,1 bilhões, em 1999 (Tabela 10), isso se deveu em grande parte à crise cambial de janeiro de 1999, que levou ao fim a âncora cambial e desvalorizou o Real, mas, em compensação, os encargos com os juros não pararam de crescer, indo de US\$ 11,4 bilhões, em 1998, para US\$ 14,9 bilhões, em 1999 (Tabela 10).

O processo de privatização foi um dos “portais de entrada” preferidos pelo capital externo adentrar na economia brasileira, tendo contribuído assim para uma maior internacionalização da economia, mas também para uma incrível desnacionalização das empresas nacionais, o que proporcionou o aumento dos desequilíbrios das transações correntes e, conseqüentemente a elevação da vulnerabilidade externa.

CAPÍTULO 4. A ABERTURA DA ECONOMIA E O CAPITAL EXTERNO

No contexto econômico mundial, os anos 80 foram marcados pelas altas taxas de juros e pela restrita liquidez internacional, mas já no começo dos anos 90 houve uma mudança radical, ou seja, predominaram as baixas taxas de juros nos países desenvolvidos e um excesso de liquidez internacional. Logo, um crescente volume de capitais começou a dirigir-se aos países emergentes. E foi diante desse novo quadro internacional que o Brasil iniciou o seu processo de abertura comercial, no ano de 1990, consolidando-o em 1994, quando deu início ao seu plano de estabilização econômica, o Plano Real que, juntamente com a abertura, tiveram uma participação fundamental na captação desses fluxos de capitais para o Brasil.

4.1 O início do processo de abertura

A partir de 1990, teve início um amplo processo de liberalização comercial, no qual foram eliminadas as principais barreiras não-tarifárias e reduzidas às alíquotas de importação (Tabela 11). E essa redução foi planejada para ocorrer de maneira gradual entre 1991 e 1994, só que, em outubro de 1992, houve uma antecipação dessas reduções tarifárias. Entre as barreiras não-tarifárias foram eliminadas as proibições de importação de cerca de 1.200 produtos e a obrigatoriedade de elaboração de programas de importações por empresas (Moreira e Correia, 1996:16).

Tabela 11

Evolução da Liberalização Tarifária no Brasil – 1990 – 1995						
	1990	Fev. 1991	Jan. 1992	Jul. 1993	Dez. 1994	Dez. 1995
Média Simples (%)	32,2	25,3	21,2	13,2	11,2	13,9
Modal (%)	40	20	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Desvio Padrão	19,6	17,4	14,2	6,7	5,9	9,5

Fonte: Moreira e Correia, 1996, p. 18.

O processo de abertura da economia foi o elemento central na ruptura com o chamado modelo de substituição de importações, que se baseava na expansão da capacidade produtiva das empresas, para uma economia voltada agora para a questão de eficiência e da competitividade.

Assim, houve a remoção da estrutura de proteção erguida nas décadas anteriores para a exposição da indústria brasileira à concorrência externa, ou seja, uma nova política que valorizou as empresas que buscaram aumentar a eficiência e as transformações em suas estruturas produtivas, visando maior competitividade e maior penetração no mercado externo.

4.2 O Plano Real e a abertura

A abertura comercial foi incorporada pelo Plano Real como instrumento da política de estabilização, pois expôs o setor produtivo nacional à concorrência externa como um mecanismo voltado para assegurar a estabilidade dos preços e, conseqüentemente, combater a inflação. Isso ocorreu porque a entrada de dos produtos importados com preços bem mais baixos que os nacionais devido ao fim das barreiras fez com que as empresas nacionais abajassem seus preços para poderem competir com os importados.

4.3 Governo FHC e a expansão dos investimentos estrangeiros

O Brasil esteve ausente da rota dos investimentos internacionais ao longo da década de 80, retornando ao cenário internacional nos anos 90 como um dos países mais atrativos ao desembarque de capitais, especialmente após a implantação do Plano Real, que proporcionou a queda da inflação e a estabilização, fatores esses que, somados à abertura comercial iniciada no Governo Collor e a renegociação da dívida externa fizeram com que o Brasil ocupasse posição de destaque mundial como um dos principais países absorvedores de investimentos estrangeiros, perdendo apenas para a China, dentre os países considerados em desenvolvimento no ano de 1996 (Lacerda, 1999:67).

4.4 Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro

O investimento direto é diferente do capital especulativo (portfólio), porquanto este último é geralmente de curto prazo e volátil, tendo pouco compromisso com a economia doméstica do país em que se encontra: o investimento direto estrangeiro tem uma contrapartida direta na produção, aumentando potencialmente a poupança e os investimentos (Lacerda, 2000: 130).

Os principais fatores que recolocaram o Brasil na rota dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) foram: a abertura comercial, a renegociação da dívida externa e a queda da inflação, sendo que depois vieram as privatizações e o *boom* das fusões e aquisições.

Inicialmente, a ampliação dos movimentos de capitais foi puxada pelos investimentos de portfólio, destinados à bolsa de valores e aos fundos de renda fixa. Logo esses, que eram mais sensíveis à instabilidade dos mercados internacionais, sofreram uma retração resultante da eclosão da crise mexicana em 1994, e depois o IDE passou a predominar, passando de US\$ 714 milhões em 1993 para US\$ 4,3 bilhões em 1995, enquanto que o investimento em portfólio caiu de US\$ 6,6 bilhões em 1993 para apenas US\$ 2,3 bilhões em 1995 (Tabela 12).

Tabela 12

Evolução anual do Investimento Líquido Estrangeiro*
1992 – 2000 (US\$ milhões)

PERÍODO	Investimento Líquido Estrangeiro	
	Direto	Portfólio
1992	1.580	1.704
1993	714	6.651
1994	1.972	7.280
1995	4.313	2.294
1996	10.792	6.040
1997	18.993	5.300
1998	28.856	-1.851
1999	28.578	1.360
2000	32.779	2.722

* A partir de 1999, inclui reinvestimentos.
Fonte: *Conjuntura Econômica*, fev. 2002.

O aumento da participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de investimento direto externo (IDE) tem beneficiado principalmente o Brasil, que absorveu cerca de U\$ 2 bilhões em 1994, quando a moeda estabilizou-se, e passou para cerca de U\$ 33 bilhões em 2000 (Tabela 12). Esse aumento vertiginoso foi impulsionado principalmente pelo processo de privatização, que foi quem recebeu a maior parte desses investimentos, além das fusões e aquisições. Tanto, que o fluxo de IDE recebido pelo Brasil em 1998 representou 4,5% de todo o fluxo mundial, e foi justamente nesse ano que o Brasil obteve sua maior receita no processo de privatização: US\$ 35,5 bilhões (Gráfico 4).

Esse capital estrangeiro diversificou sua participação na economia brasileira, antes restrito mais ao setor industrial alcançando também os setores financeiros, de serviço e de infra-estrutura (*non-tradeables*). Conforme a tabela 13, os fluxos de IDE ao setor de serviços, em 1995, eram de 30,8%, enquanto que a indústria absorvia 64,7% no mesmo período, só que, no ano seguinte, esses fluxos se inverteram, pois a indústria absorveu apenas 22,7%, enquanto que os serviços alcançaram 75,9%.

Tabela 13

Distribuição dos IDE por setor macrossetor de destino ao Brasil
1995 – 2000 (em %)

Setores	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura, pecuária, extrativa mineral.	4,5	1,4	3,0	0,6	1,5	2,5
Indústria	64,7	22,7	13,3	11,9	27,5	28,0
Serviços	30,8	75,9	83,7	87,5	71,0	69,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Lacerda, 2000, p. 133.

Essa diversificação tem proporcionado uma melhoria na qualidade dos produtos e serviços, já que as novas empresas têm adotado novas tecnologias e novas políticas de gestão (Lacerda, 2000:132). Só que, em seguida, os recursos investidos nesses setores começam a gerar um fluxo permanente de remessas de lucros e dividendos para o exterior, pois os setores *non-tradeables* não são exportadores e nem geradores de divisas, logo,

esses fluxos tendem a pressionar negativamente o saldo das transações correntes do balanço de pagamentos, aumentando a vulnerabilidade externa do país.

4.5 Abertura e Vulnerabilidade

Esse notável fluxo de IDE que se dirigiu ao Brasil nos anos 90 tem provocado o aumento da vulnerabilidade externa, principalmente porque não foi acompanhado de uma estratégia que contemplasse o aumento das receitas de exportações, sendo que, mesmo após o fim da âncora cambial em 1999, elas continuaram inferiores às importações, deixando ainda a balança comercial deficitária (Tabela 3).

O aumento dos fluxos de IDE que resultou numa maior participação das empresas estrangeiras na economia brasileira ocorreu principalmente na compra de empresas públicas (privatizações) ou privadas (fusões e aquisições), o que contribuiu para o aumento da vulnerabilidade externa. Esse intenso deslocamento e desnacionalização do controle acionário das empresas e setores econômicos pouco ampliou a capacidade produtiva já que esses novos investimentos concentraram-se na aquisição de empresas já existentes e não na instalação de novas plantas, o que acabou por não gerar novos postos de trabalho, mas sim a redução do número de empregos devido ao processo de enxugamento geralmente adotado pelos novos proprietários.

CONCLUSÃO

O Plano Real, ao conseguir controlar a crônica inflação brasileira e, portanto, proporcionar um novo ambiente caracterizado pela estabilidade econômica, tornou-se uma referência para a década de 90, período também marcado por um conjunto de transformações que mudaram os rumos do país, tais como a abertura e as privatizações. A interação desses fatores foi responsável pela inserção brasileira na nova economia global, caracterizada pelos ideais liberalizantes.

O Plano, como instrumento de estabilização, apresentou algumas novidades que o diferenciaram dos seus antecessores e que acabaram garantindo o seu sucesso. A principal delas foi a URV, que proporcionou as condições necessárias para a passagem da velha para a nova moeda, eliminando o caráter abrupto do congelamento, comum aos planos anteriores.

Diante do que foi discutido sobre os impactos dessas transformações e a participação do Plano Real nelas, os principais resultados obtidos foram:

1. As crises no mercado financeiro internacional, na segunda metade da década de 90, revelaram o quanto o Brasil estava vulnerável aos ataques do capital externo; o quanto era arriscado a política de estabilização baseada na sobrevalorização cambial e nas elevadas taxas de juros; a limitada capacidade da defesa das autoridades brasileiras, que sempre recorriam a ajustes fiscais e a elevações da taxa de juros;
2. O Plano Real conseguiu estabilizar a economia brasileira e controlar a inflação, só que isso se deveu em grande parte à política de âncora cambial e de elevadas taxas de juros internas, que provocaram o aumento da vulnerabilidade externa, pois essa política repercutiu negativamente sobre a balança comercial, o que elevou o desequilíbrio das transações correntes e, conseqüentemente, do balanço de pagamentos; outros fatores que agravam essa situação foram o extraordinário aumento da dívida pública e o fraco crescimento da economia brasileira, refletida no baixo crescimento do PIB.

3. O processo de privatização resultou na venda de grandes empresas estatais de diversos setores da economia e, conforme o Governo, esses recursos seriam utilizados no abatimento de grande parte da dívida brasileira. Porém, o que se viu foi que esses recursos, cerca de US\$ 105,3 bilhões, acabaram sendo utilizados para equilibrar os déficits das transações correntes, não diminuindo assim a vulnerabilidade, mas sim a aumentando.
4. A abertura da economia, principalmente a partir do Plano Real, fez com que se aumentasse o fluxo de capitais externos para o Brasil, principalmente os de investimento direto que, em princípio, seriam positivos para a economia, pois representariam novos investimentos, novos empregos. Mas, o que ocorreu foi que esses fluxos se concentraram, a partir de 1996, nos setores de serviço, de infraestrutura e financeiro, que normalmente não são exportadores, mas sim remetentes de lucros e divisas, o que aprofundou os déficits externos e, conseqüentemente, a vulnerabilidade externa brasileira.

A estabilidade econômica e o controle da inflação foram resultados do Plano Real, que teve seu sucesso aliado principalmente ao mecanismo da URV, posteriormente essa estabilidade foi sustentada pela política de sobrevalorização cambial, em seguida, pelos recursos provenientes das privatizações e dos investimentos externos. Essa política centrada na estabilidade, acabou sendo responsável pelo crescimento da vulnerabilidade externa da economia brasileira, que se revelou fortemente diante das crises nos mercados financeiros internacionais, vulnerabilidade que se refletiu no crescimento da dívida, no baixo crescimento do PIB e nos déficits das transações correntes ao longo da década de 90.

BIBLIOGRÁFIA

ALMEIDA, P. R. de (2002) *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. Ed. Paz e Terra, São Paulo.

BIONDI, A. (1999) *O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. Ed. Fundação Perseu Abramo, abril, São Paulo.

_____ (2000) *O Brasil Privatizado II: o assalto das privatizações continua*. Ed. Fundação Perseu Abramo, setembro, São Paulo.

BACHA, E. L. (1997) “O Plano Real: uma avaliação”. In: Mercadante, A. (Org.) *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Instituto de Economia – UNICAMP, Campinas.

BNDES: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 23 de outubro de 2002.

CONJUNTURA ECONÔMICA, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, fev. 2002.

DELFIN NETTO, A. (1997) “O Plano Real e a Armadilha do Crescimento Econômico”. In: Mercadante, A. (Org.) *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Instituto de Economia – Unicamp, Campinas.

FILGUEIRAS, L. A. M. (2000) *História do Plano Real: fundamentos, impactos, e contradições*. Boitempo Editorial, São Paulo.

FRANCO, G. H. B. (1998) *A Inserção Externa e o Desenvolvimento*. Revista de Economia Política, 18 (3), julho/setembro.

FREITAS, M. C. & PRATES, D. M. (1998) *Abertura Financeira na América Latina: experiências da Argentina, Brasil e México*. Economia e Sociedade, Campinas, 11, dezembro: 173-198.

GONÇALVES, R. & POMAR, V. (2000) *O Brasil Endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. Ed. Fundação Perseu Abramo, junho, São Paulo.

_____ (2002) *A Armadilha da Dívida: como a dívida pública interna impede o desenvolvimento econômico e aumenta a desigualdade social*. Ed. Fundação Perseu Abramo, fevereiro, São Paulo.

GONÇALVES, R. (1999) *Globalização e Desnacionalização*. Ed. Paz e Terra, São Paulo.

_____ (2002) *Vagão Descarrilhado: o Brasil e o futuro da economia global*. Ed. Record, Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, E. A. (1995) “Abertura econômica, estabilização e política industrial”. In: Velloso, J. P. dos R. (Org.) *O Real e o futuro da economia*. Ed. José Olympio, Rio de Janeiro.

IPEA: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2003.

LACERDA, A. C. de (1999) *O Impacto da Globalização na Economia Brasileira*. Ed. Contexto, 4ª edição, São Paulo.

LACERDA, A. C. de (2000) “Desenvolvimento e inserção externa da economia brasileira”. In: Lacerda, A. C. de (Org.) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. Ed. Contexto, São Paulo.

LAPLANE, M. F. & SARTI, F. (1997) Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, (8), junho: 143-181.

LAPLANE, M., SARTI, F., HIRATUKA, C. & SABBATINI, R. (2000) “Internacionalização e Vulnerabilidade Externa”. In: Lacerda, A. C. (Org.) *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. Ed. Contexto, São Paulo.

LESBAUPIN, I. & MINEIRO, A. (2002) *O Desmonte da Nação em Dados*. Ed. Vozes, Petrópolis.

MOREIRA, M. M. & CORREIA, P. G. (1996) *Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. Texto para Discussão n.º 49, BNDES, Rio de Janeiro.

PINHEIRO, A. C. , GIAMBIAGI, F. , & GOSTKORZEWICZ, J. (1999) “O Desempenho Macroeconômico do Brasil nos Anos 90”. In: Giambiagi, F. & Moreira, M. M. (Org.) *A Economia Brasileira nos anos 90*. BNDES, Rio de Janeiro.

PINHEIRO, A. C. (1999) “Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?” In: Giambiagi, F. & Moreira, M. M. (Org.) *A Economia Brasileira nos anos 90*. BNDES, Rio de Janeiro.

ROCHA, S. (2000) *Pobreza e Desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Texto para Discussão n.º 721, IPEA, Rio de Janeiro.

SAYAD, J. (1997) “Observações sobre o Plano Real”. In: Mercadante, A. (Org.) *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Instituto de Economia – UNICAMP, Campinas.

SINGER, P. (1999) “A raiz do desastre social: a política econômica de FHC”. In: Lesbaupin, I. (Org.) *O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Ed. Vozes, Rio de Janeiro.

TAVARES, M.C. (1996) “As Políticas de Ajuste no Brasil: os limites da resistência”. In: Tavares, M.C & Fiori, J.L. *(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora*. Ed. Paz e Terra, São Paulo.